

PARERE DELL' ANCI SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO CONCERNENTE LA DEFINIZIONE DELLE NORME GENERALI RELATIVE ALLA SCUOLA DELL' INFANZIA E AL PRIMO CICLO DELL' ISTRUZIONE AI SENSI DELLA LEGGE 28 MARZO 2003 N. 53

Premessa

L'impianto finanziario della legge non è completo.

Questa incompiutezza mortifica in particolare i soggetti che, insieme allo Stato, dovrebbero attuare la Riforma e comporta che le scelte operate dalla norma classificano di fatto la rilevanza delle Istituzioni anche nei riguardi dei cittadini.

La legge non prevede in alcuna parte risorse per i costi aggiuntivi di competenza dei comuni, non prevede risorse finanziarie per i servizi da approntare per la scuola dell'infanzia, non prevede risorse per i servizi che i comuni dovranno approntare per la scuola primaria, che è obbligatoria e sulle novità che la sostanziano.

Non si prevedono risorse per i libri di lingua straniera delle scuole elementari, non si prevedono per i servizi aggiuntivi per gli anticipatori della prima classe, non si prevedono risorse per un efficace collegamento tra i nidi e le materne.

Non si accenna alla cura degli alunni migrati e socialmente in disagio, ai carichi organizzativi e alle spese di personale relativi, visto che il nuovo decreto per la individuazione dei disabili, esclude che si possa estendere anche al disagio sociale una qualsiasi forma di ampliamento dell'organico.

Detto questo, corre l'obbligo di rilevare che la nuova scuola dell'infanzia disegnata dalla riforma Moratti mette in primo piano "obiettivi specifici di apprendimento", "prestazioni misurabili, risultati" svincolati dal tempo scuola, presentato come una variabile non incidente sulla qualità e sulla quantità degli apprendimenti, mentre sono ben conosciuti i collegamenti tra il tempo scuola e i processi di apprendimento.

La durata del nuovo tempo scuola che può oscillare tra le 875 e le 1.700 ore annuali, tra le 25 e le 40 settimanali, viene fatta dipendere dalla scelta del progetto educativo della scuola, in risposta alle richieste delle famiglie.

La Legge individua proprio il termine "richieste" e non esigenze o bisogni, che sarebbero concetti più vicini al dettato legislativo del Regolamento dell'Autonomia e che lasciano spazio ad una interpretazione e ad una valutazione attiva della domanda e delle dinamiche delle famiglie e ad una motivazione pubblica delle scelte.

L'accentuazione e la sottolineatura non involontaria della "primaria" responsabilità educativa della famiglia non può essere utilizzata come strumento di divaricazione e contrasti tra le famiglie ed Enti Locali che sono presentati o possono essere percepiti come incapaci o indisponibili ad accogliere la nuova particolare utenza.

Il progetto definito dallo schema di decreto finisce con il mettere in primo piano gli aspetti procedurali con una diversità nell'impianto curricolare all'interno dello stesso plesso e anche della stessa sezione, di difficile gestione e ri-composizione, che dipenderà dalla disponibilità di risorse. Non si può poi tacere sul fatto che l'affermazione esplicita che scuola dell'infanzia non è obbligatoria, quindi può anche "sfuggire" alla nuova normativa, annulla di fatto tutto l'impianto dell'anticipo e della generalizzazione della scuola dell'infanzia, che è stato tanto evidenziato nella legge di riforma.

Capo I Artt. 1,2,3

In merito alle modalità organizzative

Innanzitutto si rileva che per la scuola dell'infanzia, che nel testo "concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini", non si fa cenno alle norme concordatarie come per gli altri ordini di scuola.

Si osserva poi che mentre per la scuola dell'infanzia si riporta la dizione "è assicurata la generalizzazione dell'offerta formativa e la possibilità di frequenza per la scuola dell'infanzia", successivamente per gli altri ordini di scuola si parla di "diritto dovere" Si ritiene che sarebbe meglio, anche a proposito della scuola dell'infanzia, parlare almeno di diritto.

La esistenza di un Sistema Pubblico dell'Istruzione e il riconoscimento dei soggetti che concorrono alla sua realizzazione, non sottrae infatti allo Stato il ruolo di garante di una erogazione equilibrata dei servizi a tutti i cittadini, considerato che le iscrizioni alla scuola dell'infanzia nell'anno corrente hanno presentato un esubero rispetto alla disponibilità di posti che stanno determinando, in varie scuole, la formazione di consistenti liste d'attesa che difficilmente potranno essere totalmente assorbite, è necessario un intervento sostanziale.

Emerge poi che nel citare la "continuità educativa" della scuola dell'infanzia con il complesso dei servizi all'infanzia con la scuola primaria non si esplicita la necessità di accordo con gli EELL - che di quei servizi sono tra i principali erogatori, non si indicano le risorse relative, né viene fatto riferimento a quali risorse potranno assicurare la generalizzazione dell'offerta formativa e la possibilità della frequenza, che rimangono pertanto, in questo modo, pure enunciazioni, la cui attuazione viene addirittura differita.

E' stato già detto che per accogliere nella scuola dell'infanzia i bambini di 2 anni e mezzo occorrono: strutture e arredi adeguati come i fasciatoi, per i bambini con pannolone, incremento di personale o diminuzione dei bambini per sezione, ove siano presenti bimbi piccoli, piano di formazione generalizzato per permettere alle insegnanti della scuola dell'infanzia di essere pedagogicamente pronte per accogliere questa innovazione, che di per sé non sarebbe negativa ma lo diventa se non adeguatamente preparata.

Le innovazioni al tempo-scuola pur dirette alle scuole statali, coinvolgono ovviamente anche le scuole dell'infanzia comunali e paritarie, pertanto per consentire a tutto il sistema un funzionamento equilibrato occorre definire con certezza i termini per le iscrizioni e la formazione delle classi affinché possano essere costituite le sezioni con tempi diversificati come prevede la legge.

Diversamente si porrebbero problemi gravi per le famiglie e per gli enti locali cui già ora viene richiesto con sempre maggior frequenza di farsi carico di una quantità rilevante di carenze degli organici statali, con ricadute negative sulla qualità complessiva dei servizi.

In merito ai contenuti

Sembrano insufficienti le basi psicopedagogiche: le Indicazioni Nazionali per i piani personalizzati e le Raccomandazioni per lo svolgimento delle attività educative appaiono affrettate e ben al di sotto della impostazione e della qualità culturale ed educativa degli Orientamenti attuali.

Appaiono preminenti le questioni relative alla copertura dei posti vacanti o per carenza di alunni iscritti in età 3-6 anni o per il trasferimento di un certo numero di bambini di 5 anni e mezzo verso le elementari, così che l'anticipo anziché una operazione con caratteristiche pedagogiche è diventata un'operazione di tipo organizzativo, che svaluta il curriculum e l'esperienza delle scuole dell'infanzia spingendo i bimbi più grandi a scegliere anticipatamente la scuola elementare, per conseguire un maggior profitto culturale e didattico;

L'anticipo finisce con l'amplificare la promiscuità e la differenza delle età nelle sezioni di scuola dell'infanzia, rendendo più complicata la gestione dei progetti e delle attività socio-educative, soprattutto in quelle realtà (in particolare private-paritarie ma, da oggi, anche statali) ove opera un'unica insegnante o dove la compresenza delle due insegnanti è ridotta a pochi minuti al giorno.

Di basso profilo e di scarsa consistenza si sono dimostrate la formazione e l'aggiornamento realizzati nei confronti degli insegnanti rispetto all'intero arco delle tematiche (psico-pedagogiche, sociali, di orientamento e di relazione con le famiglie, organizzative...) relative all'anticipo.

Viene lasciata nell'indeterminatezza la questione della composizione numerica delle sezioni in relazione all'ingresso dei bimbi anticipatori, dando quindi spazio alle operazioni più disparate, sul piano organizzativo e psicopedagogico.

Le verifiche effettuate dal MIUR sulla sperimentazione condotta nell'anno scolastico 2002-2003 sono risultate - visti gli esiti e i resoconti pervenuti - affrettate, approssimative sul piano metodologico e della rilevazione/valutazione dei problemi e delle soluzioni, pochissimo dettagliate, mal documentate e mal socializzate nei diversi, ma interconnessi, ambiti della professione docente, della ricerca psico-pedagogica e della gestione politico-istituzionale del sistema formativo.

La scelta dell'anticipo viene lasciata alle famiglie, enfatizzandone la responsabilità ed accentuandone l'isolamento rispetto alla presenza e all'iniziativa della scuola, mettendo in secondo piano il progetto culturale/educativo/didattico delle scuole, riducendo queste ultime a una sorta di nuovo servizio a domanda individuale.

Stupisce poi che si annetta all'anticipo "un forte valore formativo che va ben oltre il mero aspetto di ampliamento temporale dell'età di accesso" e non si ritiene di dover conseguentemente renderlo accessibile, sostenendone i costi.

Quasi inesistente è stata la consultazione delle associazioni, del personale impegnato e delle Università.

Capo III Artt. 6, 7

L'obbligo dell'iscrizione alla scuola primaria è solo per i nati dal 1° gennaio dell'anno di riferimento fino al 31 di agosto, con riduzione rispetto alla precedente normativa che disponeva l'obbligatorietà per i nati dal 1° gennaio al 31 dicembre.

Accanto all'obbligo viene introdotta una possibilità per i nati fino al 30 aprile dell'anno scolastico cui ci si riferisce.

La nuova determinazione del limite di età per l'accesso alla scuola primaria, non più con riferimento all'anno solare ma all'anno scolastico, contestualmente alla facoltà di chi è nato entro il 30 aprile dell'anno di riferimento, acuisce le difficoltà di programmazione degli enti locali titolari del piano regolatore delle scuole, in ottemperanza alle disposizioni Bassanini, Legge 112/99.

L'abolizione dell'art. 130 del Dlgs. 297/94 che normava i progetti formativi di tempo lungo e di tempo pieno, la introduzione dell'organico di istituto, con l'eliminazione dall'orario degli insegnanti del tempo eventualmente dedicato alla mensa, sembrerebbe escludere nelle ore di insegnamento l'orario di assistenza alla mensa, se sarà così, chi effettuerà la sorveglianza al pasto e l'educazione alimentare dei ragazzi?

Va ricordato che solo la legge, accompagnata da congrui finanziamenti, per far fronte ai nuovi compiti può istituire nuovi servizi a carico dei comuni, ivi compresi quelli di assicurare la permanenza degli allievi nella scuola durante l'interruzione tra le attività di istruzione antimeridiane e pomeridiane.

Ove la nuova configurazione del tempo scuola escludesse dalla obbligatorietà per gli alunni la presenza a scuola durante il pranzo è evidente che decadrebbe anche l'obbligatorietà per i comuni di organizzare il servizio di refezione scolastica.

L'Anci respinge infine, anche in via di principio, l'idea che si possa tornare nell'orario scolastico a forme di assistenza superate nel passato con l'istituzione di tempo pieno e/o modulare che riducevano a pura vigilanza l'intervallo del pranzo dei ragazzi.

EMENDAMENTI

Art.4

Al comma aggiungere "Le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado possono essere aggregate in istituti comprensivi, comprendenti anche le scuole dell'infanzia che gravitano sullo stesso territorio.

MOTIVAZIONE

Art.5

Al primo comma sostituire la prima riga come segue:

"La scuola primaria, accogliendo e valorizzando le diversità individuali, ivi comprese quelle derivanti dalle disabilità, dalle provenienze culturali e geografiche e dalle situazioni di disagio sociale, promuove lo sviluppo" ecc..

MOTIVAZIONE

Le diversità non solo si "rispettano" ma debbono diventare opportunità per la crescita sociale. Intervenire perché non si ratifichino, diventando differenze che peseranno socialmente, è il presupposto per la costruzione della coesione sociale.

Art.7, comma 1.

Sostituire le parole "è di 891 ore" con "è di almeno 891 ore"

MOTIVAZIONE

Si ritiene opportuno far rientrare nel "diritto-dovere" anche le ore ulteriori di cui al c. 2, nel senso che, una volta scelte dalle famiglie al momento dell'iscrizione, divengano anch'esse parte del diritto-dovere legislativamente sanzionato. Si ritiene, in questo modo, di favorire l'unitarietà dell'attività didattica e di evitare il rischio dell'introduzione di attività di serie A e di serie B.

art.7, comma 2

Sostituire le parole "ulteriori 99 ore" con "ulteriori 198 ore"

MOTIVAZIONE

Si intende garantire una risposta alla domanda sociale di tempo scuola e la continuità delle esperienze scolastiche organizzate su tempi più lunghi e distesi. Si uniforma, inoltre, la quantità di elevazione possibile con quanto già previsto, all'art.10 comma 2, per la secondaria di primo grado.

Art.7, comma 2

Al secondo capoverso, dopo "...le predette richieste sono formulate all'atto dell'iscrizione." inserire il seguente periodo: "Le ore aggiuntive per le quali la famiglia avrà optato faranno parte, a tutti gli effetti, dell'esercizio del diritto-dovere di cui all'art.4, comma 1".

MOTIVAZIONE

E' necessario sottolineare che tutte le ore offerte alle famiglie e per le quali le famiglie ritengono opportuno che i ragazzi frequentino le attività di istruzione, a scuola, siano svolte con pari dignità ed efficacia.

Art.7, comma 3

Al termine del comma aggiungere "che, ove previsto, sarà comunque gestito dalla scuola come momento educativo"

MOTIVAZIONE

Si intende potenziare, esplicitandole, le valenze del momento del pranzo a scuola come occasione per l'educazione civica alla convivenza, alla socialità e alla convivialità, nonché per l'educazione alimentare.

Art.7, comma 4 e art. 10 c, 4

Inserire in entrambi e commi dei due articoli dopo le parole "...scopo di garantire le attività educative e didattiche di cui ai commi 1 e 2" le seguenti parole ",nonché l'assistenza educativa da parte del personale docente nel tempo eventualmente dedicato alla mensa fino ad un totale di 231 ore annue."

MOTIVAZIONE

L'emendamento rende l'articolato coerente con le affermazioni del Miur sul mantenimento alle famiglie di una possibilità di avere una scuola di 40 ore.

Art.12 c.1

Al termine del primo comma aggiungere:

“d'intesa con l'Anci”

MOTIVAZIONE

Il decreto del Ministro non può escludere la concertazione con gli enti locali, titolari, come prevede la legge di Riforma, di riserva rispetto alle risorse finanziarie e di rispetto dei limiti posti alla finanza locale dal Patto di stabilità.